

# Reforma Fiscal: um modelo de substituição de tributos fundamentado em análise de elasticidade

Christian Luiz da Silva \*  
Eliana Beatriz Donoso Velasco \*\*

---

## RESUMO

*Este trabalho analisa uma alternativa de substituição de tributos existentes na estrutura tributária vigente, que propicie aumento de competitividade dos produtos brasileiros com maior equidade distributiva, sem perda de arrecadação. O modelo, concebido a partir do conceito de Elasticidade Renda, foi aplicado a tributos de naturezas diferentes que apresentam pesos similares na arrecadação do sistema atual. Conclui-se que é possível substituir tributo indireto e regressivo, como a Contribuição Financeira para Seguridade Social (Confins), por nova estrutura do IPRF direto e progressivo, mantendo o nível de arrecadação e tornando o sistema mais equitativo.*

**Palavras-chave:** reforma fiscal; tributos; competitividade; equidade; elasticidade.

## ABSTRACT

*This work analyzes a possible way to modify the current taxation system in a way to promote an increase in the Brazilian product competitiveness and a better tax distribution without tax revenue loss. The model, based on the Income Elasticity concept, was applied to different taxes having similar weights in the current taxation system. The conclusion is that it is possible to replace indirect and regressive taxes, such as Confins, for a IPRF restructured, direct and progressive, maintaining the same level of tax revenue, while achieving a fairer and more equitable system*

**Key words:** fiscal reform; taxes; competitiveness; equitable; income elasticity.

---

\*Economista, Mestre e Doutorando em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor do Curso de Economia da Faculdade de Administração e Economia (FAE). E-mail: christian.silva@avalon.sul.com.br.

\*\*Economista, Mestre em Inovação Tecnológica e Doutoranda em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora e Coordenadora do Curso de Economia da Faculdade de Administração e Economia (FAE). E-mail: elianav@bomjesus.br.

## INTRODUÇÃO

Na década de noventa, o Brasil enfrenta dois desafios simultâneos e complementares. O primeiro é a passagem de uma economia inflacionária para a estabilização; e o segundo é o desafio de passar de uma economia fechada para uma economia aberta.

Este duplo movimento não pode estar dissociado de uma visão do futuro, calcada na necessidade de conseguir, de forma duradoura, construir alicerces de equilíbrio fiscal, indispensáveis para a manutenção da estabilidade, e de criar condições para as empresas, condição *sine qua non* para o crescimento econômico num mercado globalizado.

Nesse contexto, a mudança do regime fiscal representa um fator crítico de sucesso (ou não) na consolidação do processo de redefinição de um modelo econômico brasileiro com consistência macroeconômica e equidade social.

O objetivo deste trabalho é contribuir para a discussão da Reforma Tributária, nestes moldes, propondo um modelo no qual, mediante alterações na aplicação do Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas (IRPF), seja possível desonerar a produção através da eliminação da Contribuição Financeira para Seguridade Social (Confins), mantendo o mesmo patamar de arrecadação total.

Os dois tributos em estudo têm naturezas diferentes. O IRPF é um tributo direto que se presta melhor para sistemas tributários progressivos mais eficazes quando se objetiva equidade distributiva. Visto desta ótica a Confins tem caráter regressivo. Além disso, sua incidência em cascata compromete a competitividade dos produtos brasileiros, tornando-se (entre outros fatores) um empecilho na alavancagem das exportações e um limitante do crescimento econômico sustentado.

O trabalho está organizado em quatro partes. A primeira trata de revisitar o passado recente para identificar o tipo de padrão tributário brasileiro à luz dos princípios teóricos de tributação. Na segunda apresentam-se os aspectos metodológicos do modelo em estudo, explicitando as diferenças nas elasticidades de ambos os tributos que dão origem à possibilidade técnica de substituição.

A proposta de uma nova estruturação do IRPF é apresentada na terceira parte, em que se mostram os resultados obtidos com a aplicação da nova modelagem, demonstrando a viabilidade de consecução dos objetivos propostos. A quarta parte faz uma análise comparativa de diversas estruturas fiscais do IRPF com a proposta para ratificar a eficácia do modelo.

Não se pretende, com este trabalho, uma análise exaustiva da problemática da reformulação da estrutura tributária do país; por isso os limites deste estudo são explicitados no decorrer dele e, nas considerações finais, aponta-se para novos estudos que poderiam ser realizados para enriquecer a busca de alternativas fiscais que permitam estabilidade e crescimento com equidade.

## 1 OS PRINCÍPIOS E A ESTRUTURA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

As contas públicas brasileiras apresentaram rápida deterioração ao longo dos anos 90, evidenciando os desequilíbrios estruturais do regime fiscal do país, que, em épocas de inflação crônica elevada, permaneceram camuflados.

A inflação representava um mecanismo perverso de financiamento do setor público que recaía de forma diferenciada sobre os diferentes estratos da população, sendo que uma maior possibilidade de acesso à moeda indexada correspondia a uma menor participação relativa no imposto inflacionário. Dessa forma, as camadas mais pobres da população

contribuíam com uma parcela proporcionalmente maior, alterando a distribuição de renda em favor das camadas mais favorecidas.

Com a introdução do Plano Real e a subsequente redução das taxas de inflação, os mecanismos de financiamento do setor público nestes moldes se reduzem, e a reforma do sistema tributário nacional torna-se preeminente.

A proposta do governo pretende reduzir o número de impostos e contribuições sociais incidentes sobre o consumo e tornar a legislação tributária mais simples, facilitando o cumprimento da obrigação tributária e reduzindo os custos públicos e privados da tributação. Além disso, o projeto visa assegurar a manutenção dos níveis atuais da carga tributária global e o montante de recursos disponíveis para cada esfera de governo (LIMA, 1999). Nesse sentido, busca-se um regime tributário que permita a manutenção da estabilidade com crescimento sustentado, proporcionando a melhoria das condições de vida da população.

O desafio da reforma tributária está, assim, em redistribuir o ônus da tributação, aumentando sua eficácia e eficiência, sem por isso diminuir a arrecadação, ou, ao contrário, viabilizando o seu aumento.

O que está em pauta não é o tamanho do Estado, medido pela sua capacidade de recolher impostos e de transferir renda, mas sim quem deve contribuir, e com quanto, para financiar o crescente gasto público de um Estado que não diminui, ao contrário, tende a crescer, sob a ótica do gasto, nos próximos anos, fundamentado na visão do papel do Estado na teoria keynesiana.

Nesse cenário, parece de fundamental importância rever os princípios norteadores da tributação, questionando o quanto o sistema tributário deveria ser mais justo e qual seria esta justiça.

O princípio do benefício estabelece que cada indivíduo na sociedade pagará um tributo de acordo com o montante de benefício que dela recebe. Argumenta-se que do ponto de vista da eficiência ele é mais adequado, já que funciona como no sistema de mercado livre. A dificuldade técnica principal está na determinação do que é benefício e de como apropriá-lo para os diversos componentes; porém, mesmo que esta dificuldade pudesse ser superada, resta o fato de que este princípio é socialmente ineficiente e excludente, prejudicando a função básica do Estado no que se refere ao seu caráter redistributivo.

O atual sistema tributário brasileiro, diz-se, está baseado no princípio da capacidade de pagamento, isto é, indivíduos com capacidades iguais devem contribuir no mesmo montante, enquanto indivíduos com capacidades diferentes devem ter um pagamento diferenciado para que se obtenha a equidade horizontal e vertical da contribuição tributária.

A equidade vertical representa um desafio maior que a horizontal, pois sua implementação exige o estabelecimento de padrões de tributação diferenciados para os diferentes níveis de renda, fazendo-se necessária a identificação de parâmetros de diferenciação que, no limite, são de caráter mais político do que técnico.

Essencialmente, os padrões de tributação podem ser distinguidos de acordo com a incidência do ônus do pagamento. Por esse critério, os tributos são usualmente classificados em tributos diretos, aqueles cujo ônus recai sobre o próprio contribuinte, como no caso dos impostos sobre a renda e o patrimônio, e os indiretos, aqueles cujo ônus de pagamento pode ser (e em geral é) transferido pelo contribuinte para terceiros via preços, como nos impostos sobre a produção, circulação, serviços, entre outros, os quais quem realmente paga é o consumidor.

Essa classificação, segundo a incidência do ônus de pagamento, reveste-se de particular relevância quando da análise da equidade vertical, pela qual o ônus da tributação

não deve incidir de forma igual sobre contribuintes com capacidades de pagamento desiguais. Os tributos diretos não são transferíveis para terceiros e prestam-se melhor para padrões de tributação progressivos, através dos quais as classes de renda mais alta contribuem com uma parcela proporcionalmente maior. A equidade de um padrão desta natureza atende tanto à noção de igual sacrifício como ao conceito de utilidade marginal do dinheiro.

Por outro lado, um padrão tributário com ênfase em tributos indiretos não satisfaz a nenhum dos princípios de equidade. Nesse sistema, os tributos são pagos de forma igual por consumidores economicamente desiguais. Aceitando-se que a utilidade marginal da renda monetária diminui com o acréscimo da renda, quando uma pessoa com menor capacidade de pagamento está contribuindo com o mesmo montante que outra com maior capacidade defronta-se, então, com uma situação em que o sacrifício de contribuição é maior para quem tem menos.

A estrutura da carga tributária bruta no Brasil, representada na tabela 1 para o período de 1996, mostra que pouco mais de 30% é proveniente de tributação sobre a renda, principal expoente da tributação direta. Ainda, os principais tributos são o Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas (IRPF) e a Contribuição Financeira para Seguridade Social (Confins), representando quase 40% de toda a receita administrada pela Secretaria da Receita Federal (SRF). Cabe salientar que enquanto o IRPF prima pela equidade vertical, por ser uma tributação direta, a Confins não é tão justa e equitativa, por ser uma tributação indireta.

TABELA 1 - COMPOSIÇÃO DA ARRECADAÇÃO DA RECEITA ADMINISTRADA PELA SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL - BRASIL - 1996

RECEITAS	%
Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas	21,85
Contribuição Financeira para Seguridade Social (Confins)	18,81
Imposto sobre Produtos Industrializados	16,31
Imposto sobre a Renda de Pessoas Jurídicas	13,57
Rendimentos do Trabalho	11,43
Outras Receitas	5,44
Rendimentos do Capital	5,15
Imposto sobre a Importação	4,44
Imposto sobre Operações Financeiras	3,00

FONTE: Secretaria da Receita Federal (SRF)

A participação do imposto de renda na composição da receita tributária no Brasil é bastante inferior à apresentada pelos países desenvolvidos, e mesmo por alguns em desenvolvimento, como o México, a Venezuela, a Indonésia e a África do Sul. Os países desenvolvidos são os que mais intensamente recorrem ao imposto de renda, justamente por ser uma forma mais justa e eficiente de tributar e fazer justiça social, sendo seguidos por países em desenvolvimento, que objetivam se desenvolver econômica e socialmente, e não somente crescer (tabela 2).

O sistema tributário brasileiro atual caracteriza-se, ao contrário, por uma alta taxa sobre o consumo e o trabalho, com o capital apresentando uma participação relativa significativamente menor. O quadro 1 apresenta as principais tributações sobre o consumo, indicando a sua participação na composição da carga fiscal bruta e o valor percentual com relação ao Produto Interno Bruto (PIB). A Confins tem a maior contribuição federal para a formação da carga fiscal brasileira, sendo menor somente que o ICMS (Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), que pertence à esfera estadual.

TABELA 2 - CARGA TRIBUTÁRIA EM PAÍSES SELECIONADOS - 1984

PAÍSES	CARGA TRIBUTÁRIA (%)				
	Imposto de Renda	Imposto sobre Bens e Serviços	Imposto de Comércio Exterior	Imposto de Previdência Social	Outros Impostos
Indonésia	74	10	4	0	1
Austrália	62	23	5	0	0
Venezuela	56	6	18	4	1
África do Sul	53	28	5	1	3
EUA	50	5	1	20	1
Canadá	48	19	5	14	0
Israel	42	28	6	10	6
Itália	36	23	0	33	3
México	22	63	7	11	8
Espanha	22	15	4	46	3
França	18	30	0	55	4
Alemanha	17	22	0	55	0
Brasil	15	25	4	25	4

FONTE: Banco Mundial - Relatório sobre Desenvolvimento Mundial, 1984

QUADRO 1 - PARTICIPAÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA SOBRE O CONSUMO NA FORMAÇÃO DA CARGA FISCAL BRUTA (CFB) E DO PIB - BRASIL - 1996

TRIBUTOS	COMPETÊNCIA	ALÍQUOTA BÁSICA	% DA CFB <sup>(2)</sup>	% DO PIB
ICMS	Estadual	20% <sup>(1)</sup>	25,22	7,18
CONFINS	Federal	2%	7,83	2,23
IPI	Federal	Diversas	7,17	2,04
PIS/ PASEP	Federal	0,65%	3,16	0,90
ISS	Municipal	Diversas	1,76	0,50
IOF	Federal	Diversas	1,72	0,49

FONTE: RODRIGUES (1998)

(1) Equivale a uma alíquota calculada por dentro de 17%.

(2) Carga Fiscal Bruta, considerando as três esferas do governo.

O IRPF tem quase a mesma participação que a Confins na participação dos tributos na carga fiscal bruta – 7,06% e 7,83% respectivamente (quadro 2). Entretanto, o objetivo do IRPF está mais associado ao uso da tributação como instrumento de distribuição da renda.

A opção por formar a carga tributária majoritariamente por tributação indireta se justifica pela maior facilidade de arrecadação e fiscalização. Neste fato baseia-se a utilização da Confins para efeito de arrecadação. Sendo uma contribuição e não um imposto, e estando claramente delimitado seu fato gerador, tem se mostrado de fácil arrecadação; porém, ela também aprofunda o caráter regressivo do sistema ao ser transferida para os consumidores, ao mesmo tempo que onera a produção e diminui a competitividade das empresas nacionais.

A participação das contribuições sociais na receita tributária agregada vem crescendo ao longo dos anos. Segundo informações da Secretaria da Receita Federal, em 1975 as contribuições representavam 41% e os impostos, 59%. Essa configuração alterou-se na década de 90, sendo que em 1995 as contribuições representavam 60% e os impostos 40% da arrecadação da esfera federal, mantendo-se esta situação até 1998 (última data sobre a qual existem totalizações oficiais).

QUADRO 2 - PARTICIPAÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA SOBRE A RENDA NA FORMAÇÃO DA CARGA FISCAL BRUTA (CFB) E DO PIB - BRASIL - 1996

TRIBUTOS	COMPETÊNCIA	ALÍQUOTA BÁSICA	% DA CFB <sup>(1)</sup>	% DO PIB
IRPF <sup>(2)</sup>	Federal	<sup>(4)</sup> 15 e 25%	7,06	2,01
INSS Empregado <sup>(3)</sup>	Federal	10	5,62	1,60
INSS Empregador	Federal	20	13,14	3,74
FGTS	Federal	8	5,23	1,49

FONTE: RODRIGUES (1998)

(1) Carga Fiscal Bruta, considerando as três esferas do governo.

(2) Da parcela do IRPF sem alocação específica, 40% foi imputado às pessoas físicas.

(3) As participações do empregado e empregador no valor total arrecadado pelo INSS foram estimadas em 30% e 70%, respectivamente.

(4) Valores em 1996.

A natureza dessas contribuições, assim como o seu impacto na dinâmica econômica, é um aspecto do sistema tributário amplamente controverso. A maior parte delas, particularmente da Confins, é cumulativa, incidindo em cascata nas diversas etapas da cadeia produtiva, distribuição e comercialização, de tal forma que, quanto maior o grau de elaboração dos produtos mais serão onerados, contradizendo a necessidade de aumentar a competitividade e elevar o conteúdo de valor agregado dos produtos, principalmente os de exportação.

Esse fenômeno assume importância ainda maior quando se constata que a arrecadação da Confins representa uma proporção do PIB similar à do IRPF, sendo um pouco menos de 2%, o que, de certa forma, deixa o Tesouro Nacional dependente de uma figura tributária ineficiente e altamente distorcida.

Entretanto, existem antecedentes na história recente do país que mostram que o imposto de renda já foi mais progressivo. No período compreendido entre a segunda metade da década de 70 e a primeira metade da década de 80, a estrutura tributária apresentava um número superior de faixas de renda e uma progressividade que compreendia alíquotas de 4 a 60%, chegando a uma alíquota marginal maior e mais progressiva (quadro 3). Esse avanço, desde o ponto de vista da equidade tributária, foi revertido durante a segunda metade da década de 80, quando, apesar da meta "tudo pelo social", diminuem tanto as alíquotas quanto as faixas de incidência da tributação sobre o imposto de renda.

QUADRO 3 - PROGRESSIVIDADE DO IMPOSTO DE RENDA NO BRASIL - 1975-1989

ANOS	FAIXAS	ALÍQUOTA MÍNIMA (%)	ALÍQUOTA MÁXIMA (%)
1975 - 1977	15	4	50
1978 - 1982	11	5	55
1983 - 1985	12	5	60
1986 - 1987	10	5	50
1988	8	10	45
1989	2	10	25

FONTE: LEITE (1994)

É nesse contexto que o presente trabalho pretende contribuir, mostrando que é possível haver maior equidade sem sacrificar a receita e, ao mesmo tempo, desonerar a produção para alavancar o crescimento.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS DO MODELO PROPOSTO

Nesta seção procura-se demonstrar como o sistema tributário pode ser mais equitativo com a adoção de um sistema com maior número de faixas e uma maior amplitude de aplicação do Imposto sobre a Renda de Pessoas Físicas (IRPF), mantendo o mesmo patamar de arrecadação atual em função da redução de um imposto que afeta diretamente a produção e, portanto, restringe o crescimento econômico. Considera-se como hipótese que a arrecadação do IRPF irá aumentar com a adoção do sistema acima descrito.

Entretanto, foram necessárias duas etapas para a formação desse sistema tributário. A primeira consistiu em verificar o imposto, taxa ou contribuição que seja tão significativo quanto o IRPF e que tenha uma elasticidade maior que o mesmo com relação ao PIB. A segunda etapa compreendeu o desenvolvimento de um sistema tributário que propunha uma nova estrutura do IRPF, com maior intensidade e progressividade que o sistema existente em 1996, na composição de renda de pessoa física elaborada pela Pesquisa Orçamentária Familiar (POF) realizada em 1996. O objetivo da primeira etapa foi verificar qual a diferença de impacto do aumento da arrecadação de diferentes receitas governamentais em função do aumento do PIB, comprovando a capacidade de cada tributo de inibir o crescimento econômico. Já a segunda etapa propõe uma nova base de cálculo para o IRPF, visando torná-lo mais equitativo. Assim, a descrição metodológica será apresentada em duas partes, evidenciando como será desenvolvida a aplicação de cada etapa para se alcançar os objetivos específicos acima descritos.

### 2.1 A ELASTICIDADE DA TRIBUTAÇÃO

Segundo PINDYCK e RUBINFELD (1994, p. 35), "elasticidade é uma medida de sensibilidade de uma variável para outra. Mais especificamente, trata-se de um número que nos informa a variação percentual que ocorrerá em uma variável, como reação a uma variação de 1% em outra variável". A presente análise buscará avaliar a sensibilidade de dois tributos, individualmente, com relação ao PIB, para que se possa verificar qual aumenta mais em função da variação percentual de 1% do PIB e, portanto, tem um efeito redutor no crescimento econômico.

Os tributos analisados serão o IRPF e a Contribuição Financeira para a Seguridade Social (Confins); o primeiro (IRPF) pelo interesse que se tem de avaliá-lo como instrumento para o alcance da distribuição da renda mais equitativa, e o segundo (Confins) porque constitui um valor significativo na estrutura tributária, sendo aplicado diretamente em todas as transações econômicas dos setores produtivos, implicando, desta forma, o aumento do preço de transação, inibição do consumo e, portanto, restrição do crescimento.

A elasticidade do IRPF será dada pelo coeficiente angular da equação abaixo:

$$\ln \text{IRPF} = \alpha + \beta \times \ln \text{PIB} + e \quad (1)$$

Onde:

$\ln \text{IRPF}$  = logaritmo da arrecadação do imposto de renda sobre pessoa física;

$\alpha$  = coeficiente linear estimado;

$\beta$  = coeficiente angular estimado = elasticidade IRPF – PIB;

$\ln \text{PIB}$  = logaritmo do PIB menos importações, usado como *proxy* da renda tributável;

$e$  = termo de erro.

A equação (1) determina, pelo coeficiente angular  $\beta$  (elasticidade IRPF – PIB), qual a variação da arrecadação do IRPF em função da variação de 1% do PIB.

Da mesma forma será calculada a elasticidade da Confins segundo a seguinte equação:

$$\ln \text{CONFINS} = \theta + \lambda \times \ln \text{PIB} + e \quad (2)$$

Onde:

$\ln \text{CONFINS}$  = logaritmo da arrecadação da CONFINS;

$\theta$  = coeficiente linear estimado;

$\lambda$  = coeficiente angular estimado = elasticidade CONFINS – PIB;

$\ln \text{PIB}$  = logaritmo do PIB menos importações, usado como *proxy* da renda tributável;

$e$  = termo de erro.

O coeficiente  $\lambda$  (elasticidade Confins – PIB) determina qual a tendência de evolução da arrecadação da Confins em função da variação de 1% do PIB.

As equações serão obtidas pela linearização das variáveis, sendo o tributo (IRPF ou Confins) a variável dependente e o PIB (*proxy* da renda tributável) a variável independente. As variáveis serão linearizadas pelo método dos mínimos quadrados na forma de duplo logarítmico.

O período utilizado para delinear a tendência das variáveis será de 1990 a 1996, período este considerado representativo à análise, além de ser um intervalo de tempo sem alterações legais que implicassem a mudança de comportamento das variáveis. Ainda, as demais análises sobre o IRPF serão feitas com base na Pesquisa Orçamentária Familiar (POF) de 1996. Todos os dados foram coletados da revista *Conjuntura Econômica*, de 1990 a 1996, deflacionados pelo IGP-M (Índice Geral Preços Mercado), oriundo da mesma fonte, com valores base em 1996.

As equações serão consideradas representativas para que os tributos (variáveis dependentes) sejam explicados pelo PIB (variável independente) se a correlação entre elas for maior ou igual a 50% com 10% de significância e aprovadas pelos testes "t" de *Student*, que indica a confiança da correlação, e de Durbin-Watson, que indica a inexistência de correlação entre os resíduos, pois tais níveis de correlação e de significância são considerados como explicação moderada das variáveis mas com correlação entre as mesmas.

Caso haja correlação dentro das hipóteses adotadas, os coeficientes angulares das equações ( $\beta$  e  $\lambda$ ) irão indicar a elasticidade de cada tributo (IRPF e Confins, respectivamente) com relação ao PIB (*proxy* da renda tributável). O objetivo é verificar qual o impacto do aumento da arrecadação de cada imposto a partir do aumento do PIB. Esse aumento da arrecadação seria considerado uma forma de inibir o crescimento. Assim, será comparada a intensidade de cada tributo quanto à sua capacidade de inibir o crescimento econômico.

Como hipótese nula (H0) tem-se que a elasticidade da Confins, que impacta diretamente sobre a produção e incide sobre o faturamento, é menor ou igual à do IRPF, que incide sobre a renda das pessoas físicas, demonstrando que o impacto de um tributo no crescimento econômico é o mesmo, seja ele incidente sobre a produção (Confins) ou sobre a renda (IRPF). Portanto, somente seria possível estimular o crescimento econômico via tributação se fosse reduzida a carga tributária.

Como hipótese alternativa (H1) tem-se que a elasticidade da Confins é maior que a do IRPF, demonstrando que a capacidade da Confins de restringir o crescimento econômico



é maior que a do IRPF, pois o primeiro incide diretamente sobre a produção, enquanto o segundo incide sobre a renda das pessoas físicas. Dessa forma, poder-se-ia estimular o crescimento econômico mantendo-se a mesma arrecadação; o que não se daria através da Confins, que incide sobre a produção e inibe mais o crescimento econômico, mas pelo IRPF, que é mais neutro ao sistema econômico do que a Confins.

## 2.2 IRPF X CONFINS: PREMISSAS DE SUBSTITUIÇÃO

Antes de discorrer sobre a metodologia de proposição para o sistema tributário nacional, serão colocadas as limitações metodológicas do presente trabalho. Primeiro, salienta-se que o nível de arrecadação total será mantido igual e não serão feitas propostas para reduzir ou aumentar a arrecadação, mas sim para mantê-la nos atuais níveis de forma diferente, visando a um sistema que objetive a melhor distribuição de renda. Por isso, no caso do IRPF, será considerado que os tipos e níveis de deduções da base de cálculo não sofrerão alteração. Além disso, serão analisadas ou discutidas aqui as formas de arrecadação, ou seja, este trabalho não pretende discutir a eficiência da arrecadação ou o nível de sonegação gerado pela complexidade do sistema tributário. Partir-se-á do princípio de que os tributos legislados são arrecadados. Ainda, as análises ficarão restritas aos tributos existentes atualmente. Por isso, não serão discutidas novas formas de tributos, mas buscar-se-á equacionar melhor o sistema atual.

VARSANO (1996, p. 29) cita alguns objetivos desejáveis para as futuras reformas tributárias, dos quais dois deles foram considerados para o presente estudo. Primeiro, o autor diz que "a clara preferência que a União tem demonstrado por tributos facilmente arrecadáveis e não partilhados com estados e municípios **significou deterioração da qualidade da tributação**. (...) a Confins, bem como o PIS, são tributos cumulativos, que além de **distorcerem a alocação dos recursos, reduzem a competitividade dos produtos nacionais** no mercado externo e, principalmente, no doméstico". (grifo nosso). Dessa forma, VARSANO diz que tributos como a Confins são condenáveis, pois deterioram a qualidade da tributação, não respeitando os objetivos de neutralidade e equidade do sistema tributário em razão da forma de aplicação, sobre o faturamento e cumulativo, e dos resultados, dada a perda de competitividade do produtos nacionais, já que este tributo é uma particularidade do sistema brasileiro.

Outra importante consideração feita por VARSANO (1996, p. 31) diz respeito ao grau de progressividade da tributação:

o grau de progressividade da tributação depende da forma como o sistema é concebido. A tributação de indivíduos permite imprimir alguma progressividade ao sistema, visto que os impostos pessoais podem ser graduados de acordo com a renda do contribuinte e a possibilidade de transferência da carga para outros contribuintes é menos do que no caso de impostos sobre produtos ou empresas. Estes tendem a ser transferidos e regressivos. Deste modo, a utilização mais intensa e mais progressiva do Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas é recomendável.

Dessa forma, VARSANO ratifica que impostos como a Confins, que são aplicáveis sobre os produtos ou empresas, são transferíveis e regressivos, implicando deterioração da tributação como ferramenta de distribuição de renda. Além disso, menciona que é recomendável a utilização mais intensa e progressiva do IRPF a fim de melhorar a distribuição da carga tributária entre os contribuintes. Portanto, a Confins, além de ajudar a reduzir o nível da qualidade da tributação e da competitividade das empresas, ainda é transferível e regressiva, resultando na deterioração da distribuição da carga tributária brasileira. Já o IRPF, que deveria

melhorar a distribuição da carga tributária entre os contribuintes, é utilizado com pouca intensidade, visto que o valor marginal máximo é bem inferior ao de outros países,<sup>1</sup> e com pouca progressividade, pois existem apenas duas faixas de tributação.

Desse modo, a proposição será eliminar essas distorções no sistema atual, considerando como válida a argumentação de VARSANO, qual seja, substituir a arrecadação da Confins pelo IRPF, aliada ao aumento da intensidade e progressividade na base de cálculo deste último tributo.

Esses cálculos serão realizados para o período de 1996, para o qual se dispõe de um maior detalhamento da renda agregada através da realização da Pesquisa Orçamentária Familiar (POF). Através da POF será adotada a estrutura de composição da renda agregada média por classe de rendimento para cálculo do IRPF. Cabe salientar que a POF estruturou a composição da renda agregada em dez classes, variando em função dos ganhos em salários mínimos da época. Porém, uma limitação do presente estudo e a possibilidade de progressão da alíquota do imposto para, no máximo, dez classes, já que não há maior detalhamento da estrutura da renda a partir de 30 salários mínimos.

Para propor um novo IRPF, primeiramente será verificado qual deverá ser a arrecadação do IRPF para 1996. Conforme demonstrado na equação 3, esse valor será a adição das arrecadações do IRPF mais o imposto de renda na fonte e a Confins, o qual será denominado de IRPF modificado ( $IRPF_{mod}$ ). Com base nessa nova arrecadação, serão ampliadas a intensidade e a progressividade do IRPF.

$$IRPF_{mod} = \Sigma IRPF + IRPF_{fonte} + CONFINS \quad (3)$$

Onde:

$IRPF_{mod}$  = valor total proposto pela arrecadação do IRPF em 1996, denominado IRPF modificado;

$IRPF$  = IRPF real em 1996;

$IR_{fonte}$  = IR na fonte real em 1996;

Confins = valor arrecadado real da Confins em 1996.

Para encontrar a alíquota proposta do IRPF por classe de rendimento, será utilizada uma alíquota inicial de 2%, que era o mesmo valor da Confins em 1996, adicionando o crescimento de cada renda média por classe de rendimento, informada na POF, até a classe nove. A classe de rendimento dez irá contribuir com a alíquota que fará a arrecadação coincidir com o valor do IRPF modificado. A tabela 6 mostra a estrutura da renda agregada em 1996, dividindo-se por classes de rendimentos, que serão consideradas como as classes tributáveis pelo princípio de capacidade tributária, representando a quantidade de famílias designadas para cada classe.

A diferença entre a renda nominal, apresentada na tabela 6, e a renda tributável também seria uma forma de melhorar a distribuição da carga tributária através da variação do nível de deduções permissíveis em cada classe de rendimento. Entretanto, como já mencionado, não será feita esta análise, pois as bases de deduções são passíveis de uma discussão tão relevante quanto a presente. Adicionalmente, será considerado que as rendas tributáveis são as informadas como renda agregada, por classe de rendimento (tabela 3).

<sup>1</sup>Em 1999, a alíquota máxima no Brasil é de 27,5%, enquanto em países como os EUA é de 42% sobre a renda tributável (SILVA, 1983).

TABELA 3 - ESTRUTURA DA RENDA AGREGADA - BRASIL - 1996

CLASSE DE RENDIMENTO MENSAL	RENDIMENTO MÉDIO (R\$) <sup>(1)</sup>	NÚMERO DE FAMÍLIAS		RENDA AGREGADA (R\$ mil)	RENDA AGREGADA (%)
		Abs.	%		
Classe 1 (até 2 s.m.)	170,18	422 550	7,7	71 909,55	0,8
Classe 2 (2 a 3 s.m.)	304,44	467 240	8,6	142 246,54	1,5
Classe 3 (3 a 5 s.m.)	478,70	872 360	16	417 598,73	4,5
Classe 4 (5 a 6 s.m.)	671,65	446 662	8,2	300 000,53	3,3
Classe 5 (6 a 8 s.m.)	851,48	668 864	12,2	569 524,32	6,2
Classe 6 (8 a 10 s.m.)	1 113,95	470 476	8,6	524 086,74	5,7
Classe 7 (10 a 15 s.m.)	1 503,40	805 468	14,7	1 210 940,59	13,1
Classe 8 (15 a 20 s.m.)	2 193,04	385 636	7,1	845 715,17	9,2
Classe 9 (20 a 30 s.m.)	3 157,67	417 624	7,6	1 318 718,77	14,3
Classe 10 (mais de 30 s.m.)	7 542,62	507 258	9,3	3 826 054,34	41,5
TOTAL	-	5 464 138	100	9 226 795,30	100

FONTES: RODRIGUES (1998); PESQUISA ORÇAMENTÁRIA FAMILIAR (1996)

(1) Soma dos recebimentos mensais das famílias, dividida pelo número de famílias contidas neste conjunto.

(2) Salário mínimo considerado: R\$ 112,00.

Cabe chamar a atenção para o fato de que, mesmo havendo tributação nas rendas mais baixas ou um maior nível de tributação nas classes de rendimento maior, o resultado esperado da tributação de cada faixa não será necessariamente maior do que o atual, pois não se estará mais arrecadando a Confins, que tributava o consumo, e, portanto, todas as faixas de renda sobre todos os produtos faturados. Contudo, não será avaliado quanto era e quanto será o nível de tributação total para cada faixa de renda com base nas propostas de eliminação da Confins e mudanças no IRPF, uma vez que esse nível de tributação não é linear à renda e dependerá das características de consumo de cada classe de rendimento, já que a Confins é aplicada sobre todos os produtos faturados e em cascata, variando de acordo com o tipo de cadeia produtiva e, portanto, de acúmulo do tributo sobre cada produto consumido.

Para comprovar a melhor distribuição da renda a partir da arrecadação do IRPF, serão comparados os valores alcançados por classe de rendimento e por família no sistema proposto e no sistema existente em 1996.<sup>2</sup> Essa comparação será feita pela média do imposto pago por família e por classe de rendimento entre os dois sistemas. A situação em que o valor médio por família por classe de rendimento for mais progressivo e intenso será considerada a mais adequada para atender ao objetivo de melhor distribuição de renda. A base de cálculo dos impostos será o valor da renda agregada por classe de rendimento e a alíquota será a proposta, para a situação do IRPF modificado, e a existente em 1996, para a situação do IRPF existente.

Adicionalmente será feita uma comparação analítica na seção 4 utilizando a estrutura fiscal do IRPF aplicada no Brasil em 1982, que possui um valor máximo marginal de 55%, para comparar os mesmos valores alcançados no sistema proposto com a estrutura atual e a estrutura fiscal do IRPF de 1982. A proposta dessa comparação é visualizar o quanto aquilo que está sendo proposto poderia ser aplicado na prática ou não, dada a existência,

<sup>2</sup>Em 1996 o IRPF era calculado de acordo com uma tabela progressiva que abrigava três alíquotas marginais: isenção do IRPF com rendimentos mensais até R\$ 900 (aproximadamente 8 s.m.); alíquota de 15% para rendimentos mensais entre R\$ 900 e R\$ 1.800 (de 8 a 16 s.m.); alíquota de 25% para rendimentos mensais acima de R\$ 1.800 (acima de 16 s.m.)

no passado recente, de uma estrutura fiscal similar. Não estarão em discussão os motivos que levaram à mudança no sistema a partir de 1982, mas somente qual o melhor grau de progressividade e intensidade a ser considerado entre as estruturas fiscais estudadas.

### 3 APLICAÇÃO DO MODELO E SEUS RESULTADOS

O sistema tributário envolve uma diversidade de elementos consideráveis para que se atenda aos seus objetivos de neutralidade e equidade da carga tributária. Reconhecendo essa limitação, pretende-se contribuir com uma abordagem que possa subsidiar novos estudos, visando a que o Estado brasileiro consiga otimizar a utilização do instrumento tributário e cumprir os objetivos mencionados.

Assim, fundamentando-se na metodologia previamente estabelecida no item 2, primeiramente serão verificadas e avaliadas as elasticidades do IRPF e da Confins, com o intuito de avaliar a intensidade do impacto desses impostos na economia. Em seguida, serão apresentados os resultados do sistema tributário proposto e analisados os resultados pertinentes para essa nova proposição.

#### 3.1 UMA ANÁLISE SOBRE A ELASTICIDADE DA TRIBUTAÇÃO

A tabela 4 apresenta a elasticidade do IRPF e Confins com a indicação do erro padrão, P-value, coeficiente de correlação ( $R^2$ ), "t" de Student, teste "F" de Snedecor, e o teste de Durbin-Watson (DW). O erro-padrão indica o desvio que pode haver para mais ou para menos do valor estimado. O P-value e o coeficiente de correlação indicam quanto a variação da variável independente explica a variação da variável dependente e o nível de precisão. Os demais indicadores representam testes de confiança, sendo que o teste DW mostra se há algum problema de autocorrelação séria entre os resíduos, desde que o valor seja menor ou igual a 1,4.

De acordo com os valores apresentados na tabela 4, pode-se confirmar que a elasticidade da Confins com relação ao PIB é muito maior que a do IRPF. Isso quer dizer que a variação adicional de 1% do PIB implicará a arrecadação adicional de 6,39605% da Confins e de 1,74201% do IRPF. Dessa forma, ambos os impostos são progressivos, mas o efeito redutor do crescimento da Confins é muito maior que o do IRPF, pois enquanto aquela se apropria de uma parte maior do incremento do PIB, quando este cresce, o imposto de renda se apropria de uma parte quase quatro vezes menor em termos proporcionais. Assim, pode-se afirmar que a Confins inibe muito mais o crescimento econômico que o IRPF.

TABELA 4 - ELASTICIDADE DO IRPF E CONFINS - BRASIL - 1990-1996

EQUAÇÃO	Ln PIB	ERRO-PADRÃO	P-VALUE	R2	"t" STUDENT	"F" SNEDECOR	DW
IRPF	1,74201	0,0885693	0,0424	59,4496	2,70746	7,33	2,41832
Confins	6,39605	0,131699	0,0011	89,9384	6,68533	44,69	1,57575

FONTE: Elaboração do autor

Os gráficos 1 e 2 mostram a tendência da curva estimada pelo modelo econométrico com relação à curva observada do IRPF e da Confins, respectivamente. Com isso, confirma-se visualmente a tendência de explicação das variáveis dependentes (IRPF e Confins) pelo PIB segundo as equações propostas.

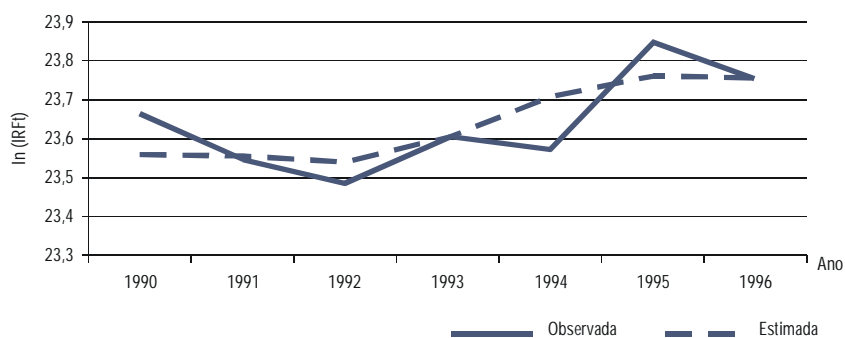
$$\ln \text{IRPF} = -23,679 + 1,74201 \times \ln \text{PIB}$$

$$\ln \text{CONFINS} = -150,591 + 6,39605 \times \ln \text{PIB}$$

Dessa forma, como a elasticidade da Confins é maior que a do IRPF aceita-se a hipótese alternativa (H1) e rejeita-se a hipótese nula (H0), confirmando que a capacidade da Confins de restringir o crescimento econômico é maior que a do IRPF, podendo-se estimular o crescimento econômico mantendo a mesma arrecadação, porém tributando via IRPF e não via Confins.

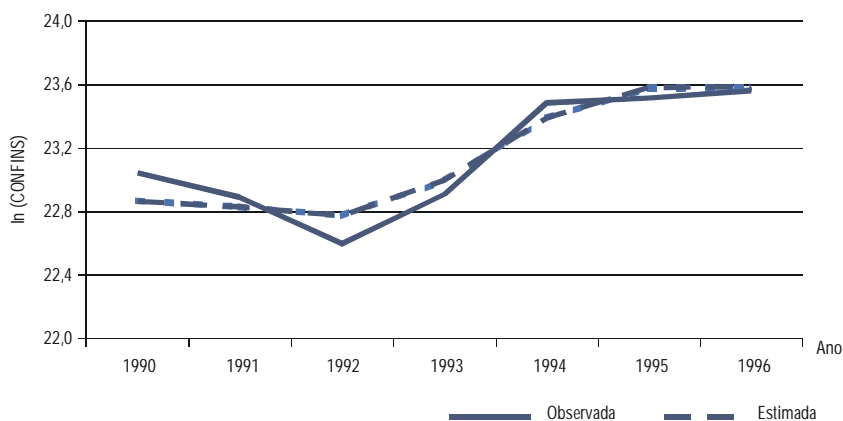
$$\ln \text{CONFINS} = -150,591 + 6,39605 \times \ln \text{PIB}$$

GRÁFICO 1 - EVOLUÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA PESSOA FÍSICA (IRPF) OBSERVADA E ESTIMADA - BRASIL - 1990-1996



FONTE:

GRÁFICO 2 - EVOLUÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO FINANCEIRA PARA SEGURIDADE SOCIAL (CONFINS) - OBSERVADA E ESTIMADA - BRASIL - 1990-1996



FONTE:

### 3.2 ESTRUTURA E RESULTADOS DO IRPF PROPOSTO

Primeiramente deve-se definir qual o valor do IRPF modificado, ou seja, o valor do IRPF que se deseja alcançar com essa nova proposição de tributação. Utilizando-se a equação 3, para os dados de arrecadação de 1996 e de acordo com os valores divulgados na *Conjuntura Econômica*, tem-se que a arrecadação desejada para o IRPF é R\$ 38,029 bilhões.

De acordo com a metodologia apresentada, a classe de rendimento dez (acima de 30 salários mínimos) tem um elevado crescimento da renda média com relação à classe anterior e teria uma alíquota marginal resultante em 88%, fugindo do propósito de arrecadação que era o valor estipulado pela soma do IRPF, IR na fonte e Confins. Dessa forma, para a última classe de rendimento adotou-se uma alíquota marginal que alcança o valor que se propõe para a arrecadação do IRPF modificado. Na tabela 5, mostra-se o resultado do cálculo da alíquota por classe de rendimento segundo o incremento da renda média e o valor proposto. Nota-se que a alíquota do IRPF calculado variaria de 2 a 88%, porém a proposta varia de 2 a 53,4%, aplicada em dez classes de rendimentos, demonstrado um intervalo significativo com diferentes intensidades.

Aplicando-se a alíquota proposta por classe de rendimento ao rendimento agregado anual respectivo, chega-se aos valores da tabela 6, que identifica como será distribuída a arrecadação do IRPF modificado comparativamente ao sistema existente em 1996.

Assim, nota-se que as classes de rendimentos tributáveis inferiores no sistema existente em 1996 (classes 5 a 7), cuja alíquota respectiva é de 15%, irão contribuir menos no sistema proposto, enquanto as classes tributáveis superiores (acima da classe 8), cuja alíquota é 25%, irão participar mais na formação da receita tributária. Isso demonstra a maior progressividade com o objetivo direcionado para a distribuição eqüitativa da carga tributária. A tabela 7 corrobora essa afirmação, mostrando que o IRPF devido por família é mais progressivo e intenso do que no sistema atual. Entretanto, salienta-se que os valores totais de arrecadação do IRPF não apresentam as deduções; tratam-se das arrecadações brutas, e, para não se desfocar a estrutura do IRPF proposto, as deduções deveriam ser uniformes e acompanhar a mesma progressividade.

TABELA 5 - APROPRIAÇÃO DA RENDA AGREGADA – BRASIL - 1996

CLASSE DE RENDIMENTO	RENDIMENTO MÉDIO (R\$)	INCREMENTO RENDA MÉDIA (%)	ALÍQUOTA CALCULADA <sup>(2)</sup> (%)	ALÍQUOTA PROPOSTA <sup>(3)</sup> (%)
Classe 1	170,18	-	2,0	2,0
Classe 2	304,44	79	3,6	4,0
Classe 3	478,70	57	5,6	6,0
Classe 4	671,65	40	7,9	8,0
Classe 5	851,48	27	10,0	10,0
Classe 6	1 113,95	31	13,1	14,0
Classe 7	1 503,40	35	17,7	18,0
Classe 8	2 193,04	46	25,8	26,0
Classe 9	3 157,67	44	37,1	38,0
Classe 10	7 542,62	139	88,6	53,4

FONTE: Elaboração do autor

(1) Valor base do salário mínimo = R\$ 112,00

(2) Alíquota calculada pelo incremento marginal do rendimento médio.

(3) Alíquota proposta variando principalmente o valor referente à Classe 10 para alcançar o IRPF pressuposto (R\$ 38 bilhões).

TABELA 6 - COMPARAÇÃO ENTRE ARRECADAÇÃO DO IRPF PROPOSTO E O IRPF ATUAL - BRASIL - 1996

CLASSE DE RENDIMENTO	RENDIMENTO AGREGADO ANUAL (R\$ mil)	ALÍQUOTA IRPF PROPOSTA (%)	IRPF PROPOSTO (R\$ mil)	IRPF 1996 (R\$ mil)
Classe 1	862 914,60	2,0	17 258,29	-
Classe 2	1 706 958,48	4,0	68 278,34	-
Classe 3	5 011 184,76	6,0	300 671,09	-
Classe 4	3 600 006,36	8,0	288 000,51	-
Classe 5	6 834 291,84	10,0	683 895,03	1 025 143,78
Classe 6	6 289 040,88	14,0	880 465,72	943 356,13
Classe 7	14 531 287,08	18,0	2 615 631,67	2 179 693,06
Classe 8	10 148 582,04	26,0	2 638 631,33	2 537 145,51
Classe 9	15 824 625,24	38,0	6 013 357,59	3 956 156,31
Classe 10	45 912 652,08	53,4	24 522 810,42	11 478 163,02
TOTAL	110 721 543,36	-	38 029 000,00	22 119 657,81

FONTE: Elaboração do autor

TABELA 7 - COMPARAÇÃO DO VALOR DEVIDO DO IRPF ENTRE O SISTEMA PROPOSTO E O EXISTENTE - BRASIL - 1996

CLASSE DE RENDIMENTO	IRPF ATUAL (R\$ mil)	IRPF PROPOSTO (R\$ mil)	NÚMERO DE FAMÍLIAS POR CLASSE	IRPF 1996 POR FAMÍLIA (R\$)	IRPF PROPOSTO POR FAMÍLIA (R\$)
Classe 1	-	17 258,29	422 550	-	41
Classe 2	-	68 278,34	467 240	-	146
Classe 3	-	300 671,09	872 360	-	345
Classe 4	-	288 000,51	446 662	-	645
Classe 5	1 025 144	683 895,03	668 864	1 533	1 022
Classe 6	943 356	880 465,72	470 476	2 005	1 871
Classe 7	2 179 693	2 615 631,67	805 468	2 706	3 247
Classe 8	2 537 146	2 638 631,33	385 636	6 579	6 842
Classe 9	3 956 156	6 013 357,59	417 624	9 473	14 399
Classe 10	11 478 163	24 522 810,42	507 258	22 628	48 344
TOTAL	22 119 658	38 029 000,00	5 464 138	4 048	6 960

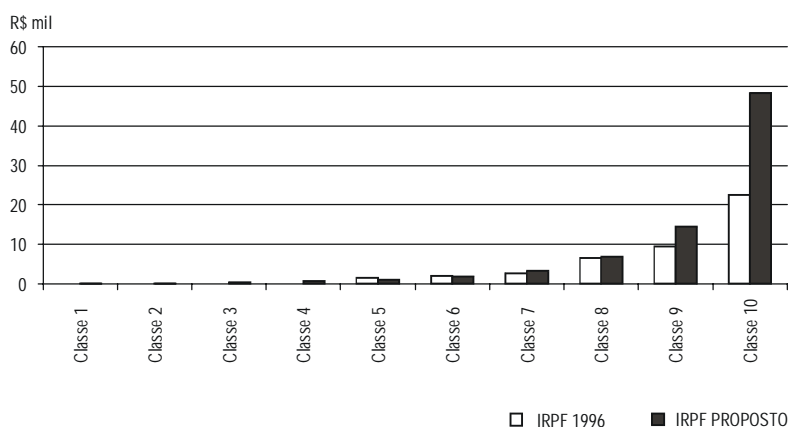
FONTE: Elaboração do autor

Pelo gráfico 3, verifica-se que a contribuição tributária das classes 1 a 4 é imperceptível no sistema proposto, enquanto no sistema existente em 1996 não existia, mas isto não significa um peso tributário elevado para as classes de baixa renda, pois elas estão substituindo o pagamento da Confins pela tributação sobre a sua renda, tornando a contribuição mais justa que o sistema fiscal anterior, que aplica a mesma alíquota sobre todo produto comercializado, independentemente da capacidade de pagamento do cidadão. As demais classes mostram um crescimento mais progressivo no sistema proposto, assemelhando-se a uma curva exponencial. Entretanto, isto é justamente um instrumento de distribuição de renda, partindo do princípio de capacidade de contribuição segundo o qual paga mais quem pode mais.

A função do Estado de tornar o sistema econômico mais justo e equitativo é possível somente se ele utilizar os seus instrumentos de interferência econômica para gerar receitas (tributação) e potencializar a sua contribuição com despesas direcionadas para os seus objetivos. Efetivamente, a sua participação no rumo da redistribuição de renda pode ser

medida pela transferência direta de recursos financeiros para as classes menos favorecidas da população, pois não adianta aumentar a arrecadação sacrificando a renda dos que possuem mais sem transferi-la para quem tem menos. Contudo, esta pode ser considerada como uma medida da eficiência governamental na gestão dos recursos. Como foi citado, o Brasil tem um péssima distribuição de renda, seja pela má distribuição da carga tributária, seja pela ineficiência da transferência da renda aos menos favorecidos, mas um primeiro passo consiste em tornar a curva de arrecadação mais exponencial, como proposto, a fim de potencializar o Estado no seu papel de gestor da redistribuição de renda nos caminhos de um sistema econômico mais justo e eficiente.

GRÁFICO 3 - IRPF POR CLASSE DE RENDIMENTO EXISTENTE EM 1996 E PROPOSTO - BRASIL



FONTE: Tabela 10

#### 4 ANÁLISE COMPARATIVA DA PROGRESSIVIDADE DO MODELO

Como foi proposto na metodologia, será feita uma comparação da arrecadação bruta de cada família por classe de rendimento e verificado qual o grau de progressividade entre a aplicação da estrutura tributária proposta, a atual (1996) e a de 1982. A escolha do período deve-se à similaridade observada entre a estrutura do IRPF – calculada em faixas de rendimento e valor máximo marginal –, de 1982 com o modelo proposto.

Entende-se como sistema tributário mais progressivo aquele em que as classes inferiores pagam menos tributo e paulatinamente o valor arrecadado cresce em função do rendimento até atingir valores mais altos nas classes de alta renda. O objetivo da análise dessa progressividade é avaliar qual estrutura tributária, dentre as estudadas, está mais comprometida com o objetivo de distribuir renda, considerando-se que quanto mais progressivo for o IRPF maior será o engajamento com tal objetivo.

Primeiramente, serão fundamentados a metodologia e resultados da estruturação fiscal de 1982 para os dados de renda e quantidade de famílias de 1996, para depois avaliar comparativamente os resultados com aqueles apresentados na seção anterior (modelo e ano 1996).



## 4.1 ESTRUTURA IRPF 1982: METODOLOGIA E RESULTADOS

A estrutura do IRPF em 1982 era composta em 12 classes de rendimento com alíquota de 5% a 55%, com isenção para quem tinha um rendimento anual (em reais de 1996) de até R\$ 2.535,00 (tabela 8). Cabe salientar que a estrutura assemelha-se mais à estrutura fiscal proposta do que à do sistema atual (1996), pois possui um maior número de faixas de aplicação e um valor marginal máximo de 55% contra o valor de 53,4% proposto.

Como a Pesquisa Orçamentária Familiar (POF) só começou a ser realizada depois de 1986, utilizou-se como *proxy* da participação da renda agregada a distribuição do rendimento de todos as ocupações da população por classes de percentual em 1983 (tabela 9). Utilizou-se este ano porque se aproxima mais a estrutura de rendimentos aplicáveis ao IRPF de 1982.

TABELA 8 - ESTRUTURA FISCAL DO IRPF EM 1983 - BRASIL

CLASSE DE RENDIMENTO	FAIXA DE RENDIMENTO (R\$)	ALÍQUOTA APLICÁVEL (%)
Classe 1	0 a 2 535	0
Classe 2	2 536 a 3 592	5
Classe 3	3 593 a 4 678	10
Classe 4	4 679 a 6 118	15
Classe 5	6 119 a 7 990	20
Classe 6	7 991 a 10 525	25
Classe 7	10 526 a 13 645	30
Classe 8	13 646 a 17 925	35
Classe 9	17 926 a 23 379	40
Classe 10	23 380 a 37 005	45
Classe 11	37 006 a 54 528	50
Classe 12	Maior que 54 528	55

FONTE: VEJA (dez. 1982)

NOTA: Valores em reais de 1996.

TABELA 9 - DISTRIBUIÇÃO DO RENDIMENTO DE TODAS AS OCUPAÇÕES DA POPULAÇÃO OCUPADA SEGUNDO CLASSES PERCENTUAIS NO BRASIL - 1983

CLASSES PERCENTUAIS	RENDIMENTO NA CLASSE (%)	RENDIMENTO ACUMULADO (%)
Classe 1 (10% mais pobres)	1,0	1,0
Classe 2 (20% mais pobres)	1,8	2,8
Classe 3 (30% mais pobres)	2,8	5,6
Classe 4 (40% mais pobres)	3,5	9,1
Classe 5 (50% mais pobres)	4,3	13,4
Classe 6 (60% mais pobres)	5,7	19,1
Classe 7 (70% mais pobres)	7,4	26,5
Classe 8 (80% mais pobres)	10,4	36,9
Classe 9 (90% mais pobres)	16,5	53,4
Classe 10 (5% mais ricos)	13,6	67,0
Classe 11 (4% mais ricos)	19,7	86,7
Classe 12 (1% mais rico)	13,3	100,0

FONTE: IBGE

Comparando-se as estruturas da renda agregada de 1983 e 1996, pode-se partir do princípio de que as classes são as mesmas, pois há pouca evolução na participação de cada uma na composição total da renda (tabela 10). Em 1996 houve uma melhora na distribuição de renda porque há uma redução na participação das classes altas (9 e 10) diante de um aumento significativo nas classes de rendimento 3, 5 e 7.

TABELA 10 - PARTICIPAÇÃO DE CADA CLASSE DE RENDIMENTO NA COMPOSIÇÃO DA RENDA AGREGADA - BRASIL - 1983/1996

CLASSE DE RENDIMENTO	RENDA AGREGADA POR CLASSE DE RENDIMENTO (%)	
	Estrutura de 1983	Estrutura de 1996
Classe 1	1,0	0,8
Classe 2	1,8	1,5
Classe 3	2,8	4,5
Classe 4	3,5	3,3
Classe 5	4,3	6,2
Classe 6	5,7	5,7
Classe 7	7,4	13,1
Classe 8	10,4	9,2
Classe 9	16,5	14,3
Classes 10 a 12	46,6	41,5

FONTE: IBGE

Dessa forma, para simplificação da análise, considerou-se que a distribuição das classes de rendimento é igual, já que o enfoque é obter uma arrecadação total distribuída sobre a mesma estrutura de rendimento para que se possa diagnosticar o resultado. Assim, a partir da renda agregada total para 1996, indicada na tabela 9 (R\$ 110.721.543), distribui-se a renda segundo a participação de cada classe de rendimento em 1983 a fim de que fosse aplicado o IR na estrutura fiscal de 1982 (tabela 11).

TABELA 11 – ARRECADAÇÃO DO IRPF DE ACORDO COM A ESTRUTURA DO IRPF DE 1982, SEGUNDO CLASSE DE RENDIMENTO - BRASIL - 1996

CLASSE DE RENDIMENTO	RENDIMENTO NA CLASSE (%)	RENDIMENTO AGREGADO ANUAL EM 1996 (R\$)	ALÍQUOTA IRPF (%)	IRPF ARRECADADO EM 1982 (R\$) <sup>(1)</sup>
Classe 1	1,0	1 107 215	-	-
Classe 2	1,8	1 992 988	5	99649
Classe 3	2,8	3 100 203	10	310 020
Classe 4	3,5	3 875 254	15	581 288
Classe 5	4,3	4 761 026	20	952 205
Classe 6	5,7	6 311 128	25	1 577 782
Classe 7	7,4	8 193 394	30	2 458 018
Classe 8	10,4	11 515 041	35	4 030 264
Classe 9	16,5	18 269 055	40	7 307 622
Classe 10	13,6	15 058 130	45	6 776 158
Classe 11	19,7	21 812 144	50	10 906 072
Classe 12	13,3	14 725 965	55	8 099 281
TOTAL	100,0	110 721 543	-	43 098 361

FONTE: Tabelas 9 e 10

(1) Valores em reais de 1996

#### 4.2 AVALIAÇÃO COMPARATIVA DAS ESTRUTURAS FISCAIS

Inicialmente foi modelada a comparação de quanto cada classe de rendimento contribui para a formação da arrecadação bruta do IRPF para as estruturas proposta, atual (1996) e de 1982. Verifica-se que o sistema atual (1996) arrecada quase a metade do que se obteria com a estrutura fiscal do IRPF de 1982, enquanto o sistema proposto a reduziria em 13%, distribuído principalmente nas classes inferiores (4 e 6), que representa quase a metade do montante. As classes superiores (10 em diante) apresentam a mesma diferença entre o sistema atual (1996) e o de 1982. Entretanto, não há grande diferença entre o sistema proposto e o de 1982 (a arrecadação de 1982 é 5% maior que a do proposto).

TABELA 12 - COMPARAÇÃO DA ARRECADAÇÃO TOTAL DO IRPF DE ACORDO COM A ESTRUTURA DO IRPF PROPOSTO DE 1982 E DE 1996, SEGUNDO CLASSE DE RENDIMENTO - BRASIL

CLASSE DE RENDIMENTO	ARRECADAÇÃO TOTAL		
	IRPF Proposto	IRPF 1996	IRPF 1982
Classe 1	17 258	-	-
Classe 2	68 278	-	99 649
Classe 3	300 671	-	310 020
Classe 4	288 000	-	581 288
Classe 5	683 895	1 025 144	952 205
Classe 6	880 465	943 356	1 577 782
Classe 7	2 615 632	2 179 693	2 458 018
Classe 8	2 638 632	2 537 146	4 030 264
Classe 9	6 013 357	3 956 156	7 307 622
Classe 10 em diante	24 522 810	11 478 163	25 781 511
TOTAL	38 029 000	22 119 658	43 098 361

FONTE: Tabelas 6 e 11

Elaborando a mesma análise por família tem-se que, apesar da estrutura fiscal do IRPF de 1983 apresentar uma arrecadação maior de 13% com relação ao sistema proposto, o peso deste incremento recai sobre as classes inferiores, como pode ser observado na comparação entre os valores médios pagos por família (tabela 13). Isto torna o sistema menos progressivo e menos engajado com a distribuição eqüitativa da renda; a alíquota não evolui na mesma proporção que o incremento da renda em cada classe, como acontece no modelo proposto.

A criação de mais faixas não necessariamente faz com que o sistema de arrecadação seja mais justo. No caso estudado, o sistema proposto possui menos faixas, porém é mais progressivo que o IRPF de 1982, pois há uma maior harmonia no crescimento da arrecadação por família. No sistema de 1982 há uma deturpação sobre o peso da tributação nas classes inferiores, não havendo coerência entre o aumento da participação na renda agregada e o crescimento da carga tributária nas diferentes classes inferiores, principalmente 4 e 6. Por outro lado, apesar de o sistema de 1982 apresentar um maior número de faixas, verifica-se que, quando os valores das classes 11 e 12 são acumulados na classe de rendimento 10 para efeitos comparativos com o sistema proposto, a diferença entre o valor médio arrecadado por família não é significativa.

TABELA 13 - COMPARAÇÃO DA ARRECADAÇÃO POR FAMÍLIA DO IRPF DE ACORDO COM A ESTRUTURA DO IRPF PROPOSTO DE 1982 E DE 1996, SEGUNDO CLASSE DE RENDIMENTO - BRASIL

CLASSE DE RENDIMENTO	NÚMERO DE FAMÍLIAS	ARRECADAÇÃO POR FAMÍLIA		
		IRPF Proposto	IRPF 1996	IRPF 1982
Classe 1	422 550	41	0	0
Classe 2	467 240	146	0	213
Classe 3	872 360	345	0	355
Classe 4	446 662	645	0	1 301
Classe 5	668 864	1 022	1 533	1 424
Classe 6	470 476	1 871	2 005	3 354
Classe 7	805 468	3 247	2 706	3 052
Classe 8	385 636	6 842	6 579	10 451
Classe 9	417 624	14 399	9 473	17 498
Classe 10 em diante	507 258	48 344	22 627	50 825
TOTAL	-	6 960	4 048	7 888

FONTE: Tabelas 6, 11 e 12

Os dados levam à conclusão de que, mesmo havendo um maior número de faixas no sistema de 1982, o sistema proposto é mais progressivo, pois está coerente com a capacidade de tributação de cada classe de rendimento. Já quanto à intensidade, ambos podem ser considerados satisfatórios, pois possuem um valor marginal máximo próximo (53,4% e 55%). Entretanto, ambos os sistemas, o proposto e o de 1982, são mais coerentes com o objetivo de distribuição equitativa da renda que o atual (1996), que possui menor faixa e um valor marginal máximo muito menor (25%). Assim, considera-se que a estrutura tributária do IRPF merece maiores considerações na reforma tributária, rumando a um sistema similar ao existente em 1982 ou aproveitando o sistema proposto para elaborar considerações mais particulares e em acordo com os objetivos socioeconômicos do Brasil.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reforma tributária é um dos principais assuntos em pauta na política econômica da década de 90, principalmente depois da estabilização monetária, que tornou mais transparentes os desequilíbrios estruturais do regime fiscal nacional. A péssima distribuição de renda e a falta de estímulo ao crescimento econômico fazem com que a reforma tributária concentre-se na busca de um regime tributário que permita o desenvolvimento econômico.

O objetivo do presente trabalho foi apresentar uma alternativa ao sistema tributário existente que estimule a realização do crescimento econômico com uma distribuição de renda mais equitativa, corroborando a discussão em pauta sobre a reforma tributária, instigando, assim, novos caminhos para análise e estudo neste tema tão complexo e controverso.

Para atingir esse objetivo, analisou-se primeiramente a elasticidade do IRPF (tributo direto e progressivo) e da Confins (tributo indireto e regressivo), buscando verificar qual a variação percentual de cada tributo na variação da renda agregada. Verificou-se que o impacto restritivo ao crescimento econômico da Confins (elasticidade igual a 6,40) é maior que o do IRPF (elasticidade igual a 1,74). Assim, pode-se propor uma redistribuição da carga tributária, aproveitando a diferença de elasticidade entre tais tributos, incentivando o crescimento econômico e ao mesmo tempo tornando o sistema tributário mais neutro. Além disso, a eliminação

da Confins implicaria o aumento da competitividade da indústria brasileira, um vez que a produção seria desonerada deste tributo em cascata na cadeia produtiva, de distribuição e comercialização.

A proposta de troca da arrecadação da Confins por uma nova estrutura do IRPF, que incluía a arrecadação antes proveniente da Confins, dentro da metodologia estabelecida neste estudo, tomou como parâmetro a estrutura de renda agregada da Pesquisa Orçamentária Familiar de 1996. Dessa forma, chegou-se a uma nova estrutura do IRPF, que, na faixa de renda inferior, tem uma alíquota de 2% equivalente à da Confins do período analisado. Já na faixa de renda superior, na base analisada de mais de 30 salários mínimos, a alíquota chegaria a 53,4%, comparável com os padrões dos países desenvolvidos e do Brasil no período de 1975 a 1985.

A estrutura tributária proposta, se comparada à atual, mostra-se mais progressiva. As faixas que em 1996 se enquadravam na alíquota de 15% terão a sua carga tributária diminuída no sistema proposto, enquanto as faixas de renda mais altas, com alíquota de 25% naquele período, terão sua contribuição ampliada, melhorando a equidade do sistema tributário.

Através dos resultados obtidos, pode-se concluir que existe um espaço potencial para aumentar a equidade distributiva da carga tributária sem diminuir a receita e desonerando a produção, estimulando o crescimento econômico, bastando a racionalidade econômica e a política na busca de um país mais justo. Entretanto, pretendeu-se, com os resultados alcançados, mostrar o campo de estudos e análises abertos sobre a reforma tributária, principalmente sobre temas que foram motivos de limitações no presente estudo. Dentre eles, destacam-se as faixas de renda aplicáveis e as deduções para cálculo do imposto de renda. Pela limitação da POF na distribuição da renda agregada, até 10 faixas com a última acima de 30 salários mínimos, sabe-se que se deveria detalhar mais esta classe de rendimento ampliando as faixas, mesmo que a alíquota marginal máxima se mantivesse inalterada, tornando o sistema ainda mais justo que o proposto. Outra importante análise seria sobre as deduções permissíveis para o IRPF, que diferencia o imposto nominal, considerado no presente estudo, do efetivo, que representa o valor real de contribuição do IRPF às contas públicas. Por isso, as deduções merecem atenção para que não distorçam, e até cooperem, com as características mais equitativas da arrecadação do imposto de renda. ♦

## REFERÊNCIAS

- BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1984**. Washington, 1984.
- BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1996**. Washington, 1996.
- BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1997**. Washington, 1997.
- CONJUNTURA ECONÔMICA. Rio de Janeiro: FGV, 1980-.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS. **Desigualdade e concentração de renda no Brasil**. São Paulo: DIEESE, 1995. (Pesquisa DIEESE, 11).
- IR: agora, inflação conta. **Veja**, São Paulo, n.743, p.143-145, dez. 1982.
- KEYNES, John M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1985. (Os economistas).
- LEITE, José Alfredo A. **Macroeconomia: teoria, modelos e instrumentos de política econômica**. São Paulo: Atlas, 1994.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Reforma tributária no Brasil: entre o ideal e o possível**. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão, 666).

LLEDÓ, Victor Duarte. **Distribuição de renda, crescimento endógeno e política fiscal: uma análise *cross-section* para os estados brasileiros**. Brasília: IPEA, 1996. (Texto para discussão, 441).

MATOS, Orlando Carneiro de. **Econometria básica: teoria e aplicações**. São Paulo: Atlas, 1995.

PIANCASTELLI, Marcelo; PEROBELLI, Fernando S.; MELLO, Gisela Vaz de. **Imposto de renda pessoa física (IPRF): redistribuição da carga tributária e elasticidades**. Brasília: IPEA, 1996. (Texto para discussão, 451).

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. São Paulo: Makron Books, 1994.

RODRIGUES, Jefferson José. **Carga tributária sobre salários**. Brasília: Secretaria da Receita Federal, 1998. (Texto para discussão,1)

SILVA, Fernando Antônio Rezende da. **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 1983.

SMITH, Adam. **Uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações**. 2. ed. São Paulo: Hemus, 1981.

VARSANO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas**. Brasília: IPEA, 1996. (Texto para discussão, 405).